



مروری بر تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر در ایران

تاریخ انتشار: آذر ۱۴۰۴



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

مروری بر تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر در ایران

تاریخ انتشار: آذر ۱۴۰۴



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

سوره الفاتحه

عنوان گزارش: مروری بر تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر در ایران

کلمات کلیدی: تنظیم‌گری، صوت و تصویر فراگیر

تهیه کنندگان: مهندس نجلا محقق، مهندس فاطمه کسائی نجفی

ناظر علمی: اعظم سادات مرتضوی کهنگی

گروه پژوهشی: مطالعات تنظیم‌گری و سازماندهی فاوا

تاریخ نشر: آذر ۱۴۰۴

حقوق معنوی این اثر متعلق به پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات است و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

خلاصه مدیریتی

گزارش حاضر به بررسی وضعیت موجود و چالش‌های تنظیم‌گری در حوزه «صوت و تصویر فراگیر» در ایران می‌پردازد؛ حوزه‌ای که به واسطه رشد سریع پلتفرم‌های دیجیتال و خدمات ویدئوی درخواستی (VOD) به یکی از مهم‌ترین عرصه‌های سیاست‌گذاری فرهنگی و اقتصادی کشور تبدیل شده است. با وجود اهمیت فزاینده این بخش، پراکندگی نهادی و فقدان قانون جامع، سبب بروز ناهماهنگی میان نهادهای متولی مانند سازمان صداوسیما (ساترا) و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی شده و فعالان صنعت را با ابهامات حقوقی و اجرایی مواجه کرده است.

بررسی تطبیقی تجربه کشورهای منتخب مانند اتحادیه اروپا، بریتانیا، هند و عربستان سعودی نشان می‌دهد که روند جهانی به سمت تنظیم‌گری ترکیبی (دولتی - صنفی) با محوریت شفافیت، حفاظت از حقوق کاربران، مقابله با انحصار پلتفرمی و مسئولیت‌پذیری پلتفرم‌ها در قبال محتوا پیش رفته است. در این کشورها، ضمن حفظ آزادی بیان، نظام‌های حقوقی تلاش کرده‌اند مرزهای محتوای مجاز را با سازوکارهای نظارتی، خودتنظیمی صنفی و شفافیت الگوریتمی مشخص کنند.

در جمع‌بندی، گزارش تأکید می‌کند که ایران نیازمند تدوین «**قانون جامع خدمات صوت و تصویر فراگیر**» و ایجاد «**نهاد تنظیم‌گر مستقل و فرا قوه‌ای**» است تا از تداخل وظایف نهادی جلوگیری شود. در ضمن راهکارهای زیر برای بهبود وضعیت این صنعت پیشنهاد شده است:

- تقویت نظام خودتنظیمی صنفی،
- تدوین شاخص‌های ارزیابی شفاف، و
- تعامل مشروط با پلتفرم‌های بین‌المللی

هدف نهایی، گذار از تنظیم‌گری پراکنده و واکنشی به سوی نظامی هوشمند، هماهنگ و مبتنی بر منافع ملی است که هم از توسعه صنعت حمایت کند و هم به صیانت فرهنگی و اجتماعی بپردازد.



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی.....	۵
بیان مسأله.....	۹
مقدمه.....	۹
تیین مصادیق صوت و تصویر فراگیر.....	۱۰
وضعیت قوانین و نهادهای تنظیم‌گر در ایران.....	۱۲
روند تنظیم‌گری پلتفرم‌های رسانه (صوت و تصویر فراگیر).....	۱۳-۱۳
رویکردهای تنظیم‌گری خدمات صوت و تصویر در جهان.....	۱۵
دستورالعمل سرویس‌های رسانه‌ای صوتی تصویری اتحادیه اروپا.....	۱۵-۱۴
رویکرد هندوستان، بریتانیا و عربستان.....	۱۶-۲۴
چالش‌ها و فرصت‌های موجود.....	۱۷
پیشنهادهای برای تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر.....	۱۸
جمع‌بندی.....	۲۰
مراجع.....	۲۱



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

بیان مسأله

پیرو طرح «مصوبه پیشنهادی تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر» دغدغه‌هایی در خصوص تنظیم‌گری سخت‌گیرانه و یک‌طرفه در این حوزه مطرح شده است که منجر به برگزاری نشست‌هایی جهت بررسی، ارزیابی و استخراج چالش‌ها و مشکلات ساختاری این مصوبه پیشنهادی در سطح معاونت راهبردی ریاست جمهوری و نیز ارائه بیانیه‌هایی از جانب اتحادیه رسانه‌ها و سایر ذی‌نفعان حوزه صوت و تصویر فراگیر شده است.

گزارش پیش‌رو جهت شفاف‌سازی وضعیت فعلی حوزه صوت و تصویر فراگیر تهیه گردیده که به نظر می‌رسد با توجه به اینکه اولین انتقاد وارده به مصوبه پیشنهادی عدم شفافیت و تعریف دقیق «صوت و تصویر فراگیر» و رسانه‌های مشمول این تعریف است، برای شناخت این حوزه و چالش‌های مطرح در آن ضروری است.

۱ مقدمه

تحولات فناوری‌های دیجیتال و گسترش اینترنت پرسرعت در دو دهه اخیر، سبب رشد چشمگیری خدمات «صوت و تصویر فراگیر» شامل پلتفرم‌های نمایش خانگی، سرویس‌های ویدئو درخواستی (VOD)، شبکه‌های کاربرمحور و رسانه‌های تعاملی شده است. این تحولات ضمن ایجاد فرصت‌های گسترده در حوزه فرهنگ، اقتصاد و اشتغال، چالش‌هایی نیز در زمینه حاکمیت محتوا، صیانت از مخاطب، اخلاق عمومی و تنظیم فضای رقابتی به همراه آورده است. در چنین فضایی، رویکرد تنظیم‌گری به‌عنوان ابزاری کلیدی برای ایجاد تعادل میان آزادی بیان، توسعه صنعت صوت و تصویر، و حفاظت از ارزش‌های فرهنگی-اجتماعی جامعه اهمیت مضاعف یافته است. تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد کشورها برای تنظیم این حوزه از مدل‌های متنوعی بهره برده‌اند که در بسیاری موارد ترکیبی از مقررات دولتی، خودتنظیمی صنفی و نظارت مستقل نهادی است.

از آنجایی که در کشور ما مبحث رسانه و صوت و تصویر فراگیر یکی از پردغدغه‌ترین حوزه‌های تنظیم‌گری به حساب آمده و از تعیین مصادیق صوت و تصویر فراگیر تا تعیین متولی، مجوزدهی، رسیدگی به شکایات، حمایت از مالکیت فکری، تسهیم درآمدهای حاصله و سایر موارد، همه محل اختلاف و بازبینی بوده است، لازم است تنظیم‌گری این حوزه به صورت دقیق‌تر و با پوشکافی بیشتری

مورد نظر قرار گیرد.

در این گزارش سعی شده است که ضمن ارائه تعاریف مصادیق صوت و تصویر فراگیر به ترسیم تصویری اجمالی از وضعیت تنظیم‌گری کشور در این حوزه، مروری بر نهادهای تنظیم‌گری کشورهای منتخب و ارائه پیشنهاداتی جهت بهبود وضعیت تنظیم‌گری مشتت و بحث‌برانگیز صوت و تصویر فراگیر پرداخته شود.

۲ تبیین مصادیق صوت و تصویر فراگیر

در حال حاضر، مستندترین مرجع جهت تعیین مصادیق صوت و تصویر فراگیر، آیین نامه ساماندهی و توسعه رسانه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی دیجیتال [۱] است. طبق این آیین‌نامه، مصادیق رسانه به صورت زیر تعریف می‌شود:

- **محتوا:** مواد دیداری، شنیداری، نوشتاری و یا ترکیبی از آنها در هر شکل و قالب.
- **اثر:** آن چه از راه دانش، هنر و یا ابتکار پدید می‌آید، بدون در نظر گرفتن طریقه یا روشی که در بیان، ظهور و یا ایجاد آن به کار رفته است.
- **محتوای فرهنگی:** هر پدیده شامل آثار دیداری، شنیداری، نوشتاری و یا ترکیبی از آنها در هر شکل و قالب است.
- **رسانه‌های دیجیتال:** رسانه‌هایی که تبادل یا انتشار محتوا در آنها، تنها به کمک ابزارهای مجهز به پردازشگر دیجیتال میسر باشد. شامل رسانه‌های برخط مبتنی بر شبکه (نظیر شبکه جهانی اینترنت)، سرویس‌های مخابراتی از قبیل MMS و SMS و سایر اشکال شبکه‌های تبادل داده مانند بلوتوث و همچنین رسانه‌های مبتنی بر حامل‌های فیزیکی دیجیتال از قبیل بسته‌های نرم افزاری رسانه‌ای، بازی‌های رایانه‌ای و مانند آن‌ها. به عبارت دیگر رسانه مبتنی بر فناوری نوین اطلاعات و ارتباطات، شامل گونه‌های بسته نرم افزاری رسانه‌ای، حامل دیجیتال حاوی داده، و رسانه برخط.
- **رسانه برخط:** هر سامانه که امکان قراردادن محتوای دیجیتال در معرض دسترس عموم یا بیش از یک‌هزار مخاطب مشخص یا نامشخص از طریق بستر شبکه نظیر شبکه گسترده جهانی، شبکه‌های محلی، شبکه‌های مبتنی بر فناوری بلوتوث، شبکه‌های تلفن ثابت و همراه را فراهم می‌آورد.
- **رسانه برخط اختصاصی:** نوعی رسانه برخط که فقط شخص حقیقی یا حقوقی متصدی آن را معرفی کرده و محتوای دیجیتال مورد نظر را در قلمرو اطلاعات، اخبار، خدمات، آثار و محصولات شخص یادشده در معرض دسترس قرار میدهد.

- **رسانه کاربر محور:** رسانه برخطی که بستر قراردادن محتوای دیجیتال در معرض دسترسی عموم یا بیش از یک‌هزار مخاطب مشخص و همچنین تعامل و تشکیل گروه‌ها و شبکه‌های مجازی را برای کاربران فراهم آورد.
- همچنین تعاریف زیر که به مراتب جدیدتر محسوب می‌شوند، از طرف ساترا ارائه شده است [۳۰۲].
- **رسانه صوت و تصویر فراگیر:** مجموعه متشکل از سامانه‌های سخت افزاری و نرم افزاری انتشار صوت و تصویر و شخص یا اشخاص حقیقی و حقوقی دست اندرکار انتشار که تحت نام یا حسب مورد نشان مشخصی صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی انتشار دهد، که در این مقررات به اختصار «رسانه» نامیده می‌شود.
- **گستره جغرافیایی مرتبط:** محدوده مجازی یا جغرافیایی به تشخیص ساترا به عنوان محدوده اصلی مبادله محصول مرتبط تشخیص داده می‌شود.
- **بنگاه:** واحد اقتصادی که در تولید محصول و یا خدمت در زمینه صوت و تصویر فراگیر فعالیت می‌کند، اعم از آن که دارای شخصیت حقوقی یا حقیقی باشد.
- **رسانه کاربرمحور:** رسانه صوت و تصویر فراگیری که در قالب بستری مبتنی بر اینترنت با هدف اتصال عرضه‌کنندگان خدمات صوت و تصویر فراگیر به کاربران فعالیت می‌نماید.
- **رسانه کاربرمحور دروازه‌بان:** رسانه کاربرمحوری که از قدرت بازاری بالا برخوردار بوده و بیش از یک میلیون کاربر یا بیش از هشتصد هزار بازدید روزانه دارد.
- **پیشخوان رسانه:** درگاه یا درگاه‌های اختصاصی یک رسانه که مخاطبان و بارگذاران با استفاده از آن به صوت یا تصویر انتشار یافته در رسانه دسترسی پیدا می‌کنند یا صوت و تصویر را برای انتشار در رسانه بارگذاری می‌کنند.
- **ویدئوهای درخواستی یا VODها:** نوعی فناوری که کاربران می‌توانند از طریق آن محتوای صوتی و تصویری شامل برنامه‌ها و فیلم‌ها را در زمان دلخواه خود از خانه و یا هر مکان دیگر به وسیله کامپیوتر، گوشی‌های موبایل یا تلویزیون تماشا کنند. VOD یک سیستم انعطاف پذیر است و با استفاده از آن دیگر نیازی نیست که یک برنامه را در زمان پخش سراسری آن تماشا کرد [۴].
- **سرویس VOD اشتراک‌محور (SVOD):** رایج‌ترین نوع سرویس VOD است. در این مدل

۱. سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی

۲. ریاست شورای عالی فضای مجازی (۱۴۰۱): سامانه‌های ویدئو درخواستی حتما در دایره تعریف عبارت صوت و تصویر فراگیر قرار می‌گیرند.

کاربران می‌توانند با پرداخت مبلغی به شکل دوره‌ای به تمامی ویدئوهای سرویسی که در آن ثبت‌نام می‌کنند دسترسی داشته باشند. از معروف‌ترین نمونه‌های SVOD در جهان می‌توان به Netflix و Amazon Prime اشاره کرد و در ایران نماوا و فیلیمو بیش از همه محبوبیت دارند. البته اپراتورهای اینترنتی هم سرویس‌های اختصاصی خود را با هدف ارائه محتوا با ترافیک رایگان به مشتریان خود راه‌اندازی کرده‌اند. از سرویس‌های دیگر ایرانی می‌توان به فیلمنت، تماشاخانه و سینما مارکت اشاره کرد.

- **سرویس VOD تراکنش‌محور (TVOD):** این سرویس بر مبنای مدل تماشای پولی است. در این نوع از ویدئوهای درخواستی، کاربران برای هر محتوای منحصر به فردی که می‌خواهند تماشا کنند مبلغی را پرداخت می‌کنند یا به شکل دیجیتالی آن را کرایه می‌کنند. از سرویس‌های مشهور این دسته می‌توان اپل آیتونز، اسکای باکس آفیس، آمازون ویدئو استور و پلی‌استیشن ویدئو را نام برد.
- **سرویس‌های VOD تبلیغات‌محور (AVOD):** ویدئوهای درخواستی تبلیغاتی سرویس‌هایی هستند که به شکل رایگان محتوا را به کاربر ارائه می‌کنند و برای کسب درآمد از پخش تبلیغات استفاده می‌کنند. در این گروه از ویدئوهای درخواستی، مخاطبان پولی پرداخت نمی‌کنند اما مجبورند تبلیغات را تماشا کنند. از مشهورترین سرویس‌های این دسته هم می‌توان به یوتیوب در سطح بین‌المللی و آپارات و بازار در ایران اشاره کرد. البته بین محتوای بخش ویدئو بازار و آپارات تفاوت زیادی وجود دارد. درحالی‌که کاربران بخش اصلی محتوای آپارات را تولید می‌کنند، بخش ویدئو بازار را محتوای ویدیویی پرمیوم (مانند محتوای فیلیمو و نماوا) اعم از انواع فیلم‌های سینمایی، انیمیشن و سریال تشکیل می‌دهد.

۳ وضعیت قوانین و نهادهای تنظیم‌گر در ایران

در ایران، موضوع تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر در سال‌های اخیر به یکی از مباحث اصلی سیاست‌گذاری فرهنگی بدل شده است. با تصویب مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۹۴)، مسئولیت «تنظیم، هدایت و نظارت بر صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی» به سازمان صداوسیما (ساترا) سپرده شد. در مقابل، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی همچنان متولی اصلی صدور مجوزهای تولید و توزیع آثار سینمایی و نمایش خانگی به شمار می‌رود. این وضعیت منجر به نوعی تعارض نهادی میان ساترا و وزارت ارشاد شده و فعالان صنعت با ابهام در خصوص مرجع قانونی واحد مواجه‌اند.

به طور دقیق‌تر، در راستای اصل ۴۴ قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای محترم نگهبان از این اصل، با دستور ریاست محترم سازمان صدا و سیما، سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی، ساترا بر اساس ابلاغیه مورخ ۹۴/۰۶/۲۲ به ریاست محترم جمهور (به عنوان ریاست شورای عالی فضای مجازی) تشکیل شد [۵].

براین اساس، تمام نهادهای حاکمیتی شامل دولت، مجلس شورای اسلامی، مرکز ملی فضای مجازی، نهادهای نظارتی نظیر شورای نگهبان و سازمان بازرسی کل کشور و سایر ارکان قوه قضاییه در لزوم انجام تنظیم‌گری رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر توسط ساترا «به نمایندگی از سازمان صداوسیما» متفق‌القول هستند.

ساترا، به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد تنظیم‌گری این حوزه، مسئولیت ساماندهی محتوای منتشرشده در فضای مجازی در کشور و توسعه محتوای غنی اسلامی به زبان فارسی در این فضا را بر عهده دارد. با وجودی که حوزه فعالیت این سازمان محتوا است، به دلیل تداخل بخش خدمت با تولید محتوا ممکن است وظایف آن با سایر نهادهای تنظیم‌گر هم‌پوشانی داشته باشد. باید توجه داشت تمامی محتوای صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی شامل پلتفرم‌های اشتراک فیلم و VODها نیز باید از ساترا مجوز بگیرند [۶].

طبق بخشنامه رییس قوه قضاییه در خصوص مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن مصوب ۱۳۹۸/۱۰/۲۸، مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن منحصراً بر عهده سازمان صدا و سیما است. و ضروری است مراجع قضایی و ستادی قوه قضاییه هرگونه استعلام درباره صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی را از حیث پروانه فعالیت، مقررات و موضوعات مرتبط از سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی به عمل آورند.

از منظر قوانین، هنوز قانون جامعی در سطح ملی برای تنظیم‌گری خدمات رسانه‌ای آنلاین وجود ندارد و بیشتر تصمیمات در قالب آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های نهادهای مختلف صادر می‌شود. نتیجه این پراکندگی، نبود شفافیت برای فعالان، نااطمینانی سرمایه‌گذاران، و بعضاً دوباره‌کاری و تداخل وظایف نهادی است.

۱-۳ روند تنظیم‌گری پلتفرم‌های رسانه (صوت و تصویر فراگیر)

روندی که به پلتفرم‌محور کردن جوامع^۱ مشهور شده و بنا به نظر گروهی از تنظیم‌گران با استفاده از خصوصیات انحصارزای پلتفرم‌های رسانه‌ای، نوعی سرمایه‌داری دیجیتال را بازتولید کرده است، موجب

شده تنظیم‌گری و قاعده‌مندسازی فعالیت این ابربازیگران بین‌المللی روز به روز پیچیده‌تر شود.. لزوم تنظیم‌گری این حوزه به خصوص در زمینه پلتفرم‌ها امری بدیهی است، معذک تاکنون این مسأله در سطح جهانی بیشتر به صورت تنظیم‌گری پسینی انجام می‌شده است که اکنون به نظر می‌رسد چندان کارآمد نخواهد بود. به صورت منطقی، عملاً نظارت پسینی بر تک‌تک محتواهای به اشتراک گذاشته شده توسط کاربران نه ممکن است و نه مطلوب.

اجلاس جهانی تنظیم‌گران^۱ که ۲۰۲۱ در سال توسط موسسه بین‌المللی ارتباطات^۲ برگزار شد، به لزوم تنظیم‌گری پیشینی در زمینه رسانه و پلتفرم‌های آن پرداخته است.

آن‌چه مسلم است، ضرورت و گریزناپذیری تنظیم‌گری پیشینی فرایندها و ساز و کارها به جای تمرکز بر تخلف‌یابی پسینی است. رویکردی که لازمه آن شفافیت الگوریتمی و دسترسی به داده‌ها و شواهد درونی عملکرد پلتفرم‌ها توسط نهادهای تنظیم‌گر است. همچنین، همکاری افقی و عمودی تنظیم‌گران نیز از مسائلی است که باید توجهی جدی به آن شود. به علاوه، همکاری بین تمامی تنظیم‌گران دخیل در زنجیره ارزش رسانه‌های نوین شامل تنظیم‌گران ارتباطات، رسانه، رقابت، حفاظت از داده، امنیت، تجارت الکترونیک و مالی با هدف ایجاد سازگاری و جلوگیری از رقابت مخرب تنظیم‌گری، نیز اهمیت بسزایی دارد [۷].

یکی دیگر از موارد مطرح در تنظیم‌گری رسانه، تضمین بازار رقابتی صنعت رسانه و جلوگیری از انحصار است. تنظیم‌گران باید امکان دیده شدن و دسترس‌پذیری را برای پلتفرم‌های غیرمسلط فراهم سازند. این مسأله به خصوص در حوزه تولیدات بومی حائز اهمیت است. دو حوزه مهم تنظیم‌گری ارتباطات یعنی رقابت در بازار و حفاظت از مصرف‌کنندگان همواره به عنوان دو جهان متمایز و متقابل در نظر گرفته شده‌اند و تنظیم‌گری به گونه‌ای که اهداف هر دو این حوزه‌ها تحقق یابد، امری ضروری و چالش‌برانگیز محسوب می‌شود. شفافیت و قوانین ضدانحصار می‌تواند در انجام این مهم مؤثر باشد. فراهم آوردن بستری که کاربران و مصرف‌کنندگان امکان انتخاب آگاهانه و شفاف را داشته باشند، ضروری است [۸].

علاوه بر دغدغه‌های مشترکی که میان نهادهای تنظیم‌گر سراسر جهان در مواجهه با پلتفرم‌های بین‌المللی وجود دارد، ایران چالش‌های مختص به خود را نیز دارد. مهمترین این چالش‌ها عدم تبعیت این پلتفرم‌های جهانی از قواعد ملی است. علاوه بر این بارها بر بستر این پلتفرم‌ها تعلیق شبکه‌های رسانه‌ای مهم ایران رخ داده است. محتوای آسیب‌رسان و غیرقانونی نیز پیامد دیگر فعالیت پلتفرم‌های بین‌المللی است. این بازیگران در قبال درخواست‌ها و تذکرات نهادهای تنظیم‌گر داخل ایران پاسخگو نیستند. از این رو، مساله مدیریت محتوا از چالش‌های اخیر تنظیم‌گری در بحث پلتفرم‌های آنلاین

1. International Regulators Forum

2. International Institute of Communication

محسوب می‌شود.

۴ رویکردهای تنظیم‌گری خدمات صوت و تصویر در جهان

۴-۱ دستورالعمل سرویس‌های رسانه‌ای صوتی تصویری اتحادیه اروپا

پارلمان اروپا اخیراً رأی نهایی‌اش را در مورد دستورالعمل سرویس‌های رسانه‌ای صوتی تصویری اتحادیه اروپا^۱ [۹] منتشر کرد. این دستورالعمل که نسخه نهایی آن در سال ۲۰۱۸ جهت تأیید به پارلمان ارائه شده و دو سال مهلت بررسی داشته، اولین ابزار الزامی و قانونی است که مسئولیت‌های جدید و گسترده‌ای را در حوزه تنظیم‌گری محتوای پلتفرم‌های اینترنتی با مالکیت خصوصی اعمال می‌کند. این پلتفرم‌ها ملزم به تثبیت و به کارگیری قوانین جامعی در زمینه‌هایی مانند پیام‌های تنفرآمیز، پورنوگرافی کودک، حمایت از پیشرفت کودکان و ممانعت از تروریسم هستند. اگرچه خود پلتفرم‌ها باید با بستن قراردادهای شرایط استفاده با کاربران، این قوانین را تعریف و اجرا کنند، دستورالعمل جدید سرویس‌های رسانه‌ای صوتی تصویری کارکرد پلتفرم‌ها را به نظام‌های آزاد و غیررسمی اعمال قوانین دولتی تبدیل می‌کند.

بر اساس این قانون جدید، هیئت‌های نظارتی رسانه عمومی بر عملکرد پلتفرم‌های آنلاین در این زمینه‌ها نظارت می‌کنند و در صورت نامناسب تلقی کردن عملکرد آنها، می‌توانند این پلتفرم‌ها را جریمه کنند.

در زمان تلفیق دستورالعمل جدید سرویس‌های رسانه‌ای صوتی تصویری در نظام‌های قانونی رسانه‌ای کشورهای عضو، مفهوم مسئولیت ویراستاری شک قانونی‌ای را به وجود آورد. این مفهوم در حیطه تلویزیون سنتی همواره مشخص و بدیهی بوده است، ولی در مورد تأمین کنندگان سرویس‌های دیداری شنیداری VOD این فرض را ایجاد می‌کند که مسئولیت پذیری مستقیم و برنامه ریزی شده‌ای در برابر انتخاب ویدئوهای ارائه شده توسط آنها دارد [۱۰].

در گزارش‌های مربوط به دستورالعمل تصریح شده است که مسئولیت ویراستاری در سرویس‌های VOD در موارد زیر وجود ندارد:

- سرویس‌های ویدئوی درخواستی که شبیه تلویزیون نیستند.
- نسخه الکترونیکی روزنامه‌ها
- شیوه‌های ارتباطی عمدتاً غیراقتصادی^۲ که در رقابت با پخش برنامه‌های تلویزیونی نیستند؛ مانند وبسایت‌های خصوصی و سرویس‌هایی که وظیفه تأمین و آماده سازی مطالب دیداری

1. Audiovisual Media Service Directive (AVMSD)

2. Primarily non-economic modalities of communication

شنیداری را دارند که از سوی کاربران خصوصی به منظور اشتراک گذاری و تبادل بین جوامع موردنظر ایجاد شده‌اند.

طبق متن این دستورالعمل، «ویراستاری میزان چشمگیری از محتوای ارائه شده در سرویسهای پلتفرم اشتراک ویدئویی بر عهده ارائه دهنده پلتفرم اشتراک ویدئویی نیست، (...) ارائه دهندگان معمولاً سازماندهی محتوا را که شامل برنامه‌ها، ویدئوهای کاربران و ارتباطات صوتی تصویری تجاری می‌شود با روشهای خودکار، الگوریتم‌ها و سایر روش‌ها تعیین می‌کنند.» به نظر می‌رسد این امر توجیهی برای قرار دادن میزبان‌های ویدئویی در چهارچوب نظارتی AVMSD و الزام آنها به اتخاذ تدابیری برای برخورد با اشکال محتوای غیرقانونی است [۹].

با تصویب و اجرایی شدن AVMSD جدید، تغییر بزرگی در نحوه نظارت و تنظیم‌گری مطالب دیداری شنیداری به وجود می‌آید. واسطه‌های خصوصی آنلاین قوانین محتوا را تدوین، تفسیر و اعمال می‌کنند که این امر بر عناصر اصلی حق آزادی بیان در هر یک از جوامع اروپایی تأثیر می‌گذارد. تأمین کنندگان اشتراک ویدئو نقشی اساسی در تعیین مرزبندی آنچه سخن مشروع سیاسی یا حق ابراز دیدگاه‌های نامتعارف فرهنگی و اجتماعی خوانده می‌شود، ایفا می‌کنند. اگر پلتفرم‌ها به میزان کافی تنظیم‌گری نکنند یا تدابیری برای محتوای غیرقانونی مشکوک در نظر نگیرند، در چنین شرایطی این نقش خود را با تهدید تحریم ایفا می‌کنند. به عبارتی دیگر، مفاد AVMSD همه محرک‌های کامل را برای نظارت بر آزادی بیان تحت حمایت دولت و با اجرای بخش خصوصی فراهم می‌آورد [۹].

۲-۴ رویکرد هندوستان، بریتانیا و عربستان

در انگلستان نهاد آفکام مرجع اصلی تنظیم‌گری خدمات صوت و تصویر است. قوانین اخیر مانند Online Safety Act پلتفرم‌ها را ملزم به ارزیابی ریسک محتوایی و ارائه گزارش‌های شفاف می‌کند. رویکرد بریتانیا بر «حفاظت از کودکان»، «حذف محتوای غیرقانونی» و «شفافیت الگوریتم‌ها» تمرکز دارد.

در هندوستان بر اساس قواعد فناوری اطلاعات ۲۰۲۱ (IT Rules)، مدل سه‌مرحله‌ای را برای تنظیم‌گری صوت و تصویر اجرا می‌شود:

- پلتفرم‌ها در سطح نخست پاسخگوی شکایات هستند.
- انجمن‌های صنفی به عنوان نهاد خودتنظیمی عمل می‌کنند.
- دولت مرکزی مرجع نهایی و نظارتی است.

این ساختار ضمن کاهش بار اجرایی دولت، از مشارکت صنفی استفاده می‌کند، هرچند انتقادهایی درباره مداخله بیش از حد دولت مطرح است.

عربستان سعودی نیز طی اصلاحات اخیر، با ایجاد هیئت کل رسانه‌های سمعی و بصری (GCAM)

به تنظیم‌گری متمرکز روی آورده است. این نهاد هم مجوز صادر می‌کند و هم بر محتوا نظارت دارد. ویژگی اصلی رویکرد عربستان، تمرکزگرایی نهادی همراه با شفافیت بیشتر در فرآیند مجوزدهی و تمایل به جذب سرمایه‌گذاری خارجی است.

۵ چالش‌ها و فرصت‌های موجود

فقدان برنامه مدون برای توسعه نوآوری صنعت محتوا در کشور، مدیریت نادرست حمایت‌های دولتی از فعالان تولید کننده محتوا در فضای مجازی و عدم وجود متولی واحد در حمایت و راهبری صنعت تولید محتوا در فضای مجازی (۵۴ دستگاه حمایت کننده)، تنظیم‌گری این حوزه را با چالش‌های جدی مواجه کرده است. ولی در عین حال فرصت‌های آن به خصوص از جنبه اقتصادی در حدی است که نیاز به تنظیم‌گری عاجل را پررنگ‌تر می‌سازد. در ادامه به مرور برخی از این تهدیدها، چالش‌ها و فرصت‌ها خواهیم پرداخت.

• چالش‌ها

- **تعدد نهادهای متولی:** هم‌پوشانی وظایف ساترا، وزارت ارشاد، شورای عالی انقلاب فرهنگی و دیگر نهادها.
- **ابهام حقوقی:** فقدان قانون مشخص در زمینه خدمات رسانه‌ای آنلاین.
- **ضعف نظام خودتنظیمی صنفی:** انجمن‌ها و اتحادیه‌ها نتوانسته‌اند نقش تأثیرگذاری در کنترل محتوا و استانداردهای حرفه‌ای بازی کنند.
- **نابرابری مقرراتی:** سخت‌گیری نسبت به برخی پلتفرم‌های داخلی در حالی‌که پلتفرم‌های خارجی عملاً بدون نظارت فعال هستند.
- **فقدان شاخص‌های شفاف:** نبود معیارهای قابل سنجش برای ارزیابی عملکرد پلتفرم‌ها و تنظیم‌گرها.

• فرصت‌ها

- فرصت‌های اقتصادی ناشی از پخش صوت و تصویر فراگیر و VOD
- تأسیس مراکز نوآوری صوت و تصویر فراگیر و شرکت‌های دانش بنیان
- اشتغال‌زایی در سطح خرد و کلان
- درآمدزایی قابل توجه
- امکان صادرات فرهنگی و توسعه فعالیت‌های رسانه‌ای به صورت برون‌مرزی
- ایجاد بازار رقابتی جهت شرکت‌های فعال در حوزه VOD و انحصارزدایی
- ارائه گزینه‌های متعدد جهت کاربران و پویاسازی بازار

- استفاده حداکثری از پتانسیل فنی و انسانی داخلی
- بومی‌سازی و تولید محتوای داخلی

۶ پیشنهاداتی برای تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر

در روند مطالعات و پژوهش‌های اخیر در حوزه تنظیم‌گری محتوا در نظام حکمرانی فضای مجازی، براساس فرصت‌های موجود و چالش‌های پیش رو، همچنین ساختار و نظام فعلی و تطبیق رویکردها و روندهای موجود، پیشنهاداتی برای تنظیم‌گری این حوزه در قالب سناریو مطرح گردیده است که برآیند این سناریوها و نظرات کسب شده از سوی کارشناسان این حوزه پیشنهاداتی است که در ادامه ارائه شده است:

الف) تدوین قانون جامع خدمات صوت و تصویر فراگیر

یکی از چالش‌های اصلی در ایران، فقدان قانون جامع و شفاف در این حوزه است. در حال حاضر، پراکندگی وظایف میان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان صداوسیما (ساترا) و شورای عالی انقلاب فرهنگی باعث ابهام حقوقی و سردرگمی فعالان بازار شده است. پیشنهاد می‌شود با الگوبرداری از دستورالعمل خدمات رسانه‌ای دیداری - شنیداری اتحادیه اروپا (AVMSD)، یک قانون جامع ملی تدوین شود که در آن:

- تعاریف دقیق از خدمات صوت و تصویر فراگیر (اعم از تلویزیون اینترنتی، VOD، پلتفرم‌های کاربرمحور و شبکه‌های اجتماعی) ارائه گردد.
- حوزه صلاحیت و وظایف هر نهاد مشخص شود و از هم‌پوشانی‌ها جلوگیری گردد.
- اصولی همچون صیانت از کودکان، حمایت از آثار ایرانی - اسلامی و شفافیت تبلیغات به‌صورت قانونی تثبیت شود.

ب) تشکیل نهاد تنظیم‌گر مستقل و فرا قوه‌ای

مدل به کارگرفته شده در کشور در حال حاضر بیشتر به ساختار تمرکزگرایانه صداوسیما نزدیک است که به دلیل هم‌زمانی نقش «بازیگر بازار» و «تنظیم‌گر»، تعارض منافع ایجاد می‌کند. این نهاد می‌تواند تحت نظر شورای عالی فضای مجازی یا شورای عالی انقلاب فرهنگی ایجاد شود، اما باید:

- استقلال اجرایی و مالی داشته باشد.
- هیئت‌امنای آن متشکل از نمایندگان دولت، صنف، دانشگاهیان و نهادهای مدنی باشد.
- مأموریت اصلی آن تنظیم مقررات، صدور مجوز، پایش محتوا و رسیدگی به شکایات باشد، نه تولید یا توزیع محتوا.

ج) تقویت خودتنظیمی صنفی و مسئولیت‌پذیری پلتفرم‌ها

بخشی از مسئولیت تنظیم‌گری می‌تواند به صنف و خود پلتفرم‌ها واگذار شود. این امر علاوه بر

کاهش بار بوروکراتیک دولت، به تقویت اعتماد عمومی نیز منجر می‌شود. در این راستا اقدامات پیشنهادی عبارتند از:

- ایجاد انجمن صنفی قدرتمند برای پلتفرم‌های صوت و تصویر فراگیر.
- الزام پلتفرم‌ها به راه‌اندازی سامانه رسیدگی به شکایات کاربران.
- تدوین آیین‌نامه‌های صنفی در حوزه رده‌بندی سنی، محتوای خشونت‌آمیز یا غیراخلاقی.

(د) تدوین شاخص‌های ارزیابی و نظام پایش

یکی از نقاط ضعف کنونی، فقدان معیارهای شفاف برای سنجش عملکرد پلتفرم‌ها و نهادهای تنظیم‌گر است. پیشنهاد می‌شود مجموعه‌ای از شاخص‌های کمی و کیفی تدوین گردد، از جمله:

- سهم محتوای ایرانی در پلتفرم‌ها.
- درصد محتوای دارای رده‌بندی سنی معتبر.
- میزان حذف یا اصلاح محتوای غیرقانونی ظرف مدت زمان مشخص.
- سطح رضایت کاربران بر اساس پیمایش‌های سالانه.

(ه) تعامل با پلتفرم‌های بین‌المللی

با توجه به حضور پلتفرم‌های جهانی در بازار ایران (ولو به صورت غیررسمی)، لازم است چارچوبی برای همکاری مشروط با آن‌ها تدوین شود. تجربه اتحادیه اروپا در مذاکره با غول‌های فناوری نشان می‌دهد که می‌توان با تعریف استانداردهای حداقلی (مثلاً الزام به حذف محتوای غیرقانونی ظرف ۲۴ ساعت یا همکاری در زمینه رده‌بندی سنی)، بخشی از کنترل محتوا را حتی بر بازیگران خارجی اعمال کرد.

(و) ایجاد مزیت رقابتی برای شرکتهای داخلی

شرکت‌های داخلی فعال در حوزه VOD با محدودیت‌هایی نظیر دسترسی به سرمایه‌گذاری، زیرساخت فنی و قوانین حمایتی مواجه هستند. در مقابل، پلتفرم‌های بین‌المللی با منابع گسترده‌تر و نفوذ بالا، چالش بزرگی برای بازار داخلی ایجاد کرده‌اند. تقویت حمایت‌های دولتی و تدوین سیاست‌های ویژه برای تقویت شرکت‌های داخلی از جمله راهکارهای کلیدی است.

(ی) به‌روزرسانی قوانین مرتبط موجود

در نهایت، قوانین سنتی همچون «قانون مطبوعات» یا «قانون صداوسیما» دیگر پاسخگوی مقتضیات عصر دیجیتال نیستند. پیشنهاد می‌شود بازنگری کلی صورت گیرد و با الحاق مواد جدید به قوانین بالادستی (مانند قانون اساسی و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی)، جایگاه خدمات رسانه‌ای آنلاین در نظام حقوقی کشور تثبیت گردد.

در مجموع، ایران برای دستیابی به نظام تنظیم‌گری جامع و کارآمد در حوزه صوت و تصویر فراگیر باید از پراکنده‌کاری نهادی فاصله بگیرد، چارچوبی قانونی و مستقل طراحی کند و از الگوهای

بین‌المللی بر اساس شرایط داخلی، برای حفظ منافع ملی و توسعه بازار داخلی بهره گیرد.

۷ جمع بندی

مطالعه انجام‌شده نشان می‌دهد که حوزه صوت و تصویر فراگیر در ایران، در مقایسه با رشد و گسترش سریع فناوری‌های دیجیتال، هنوز از ساختار حقوقی و نهادی منسجم برخوردار نیست. تعدد مراکز تصمیم‌گیری، نبود تعریف دقیق از مصادیق رسانه‌های فراگیر و هم‌پوشانی وظایف نهادهای مختلف از جمله مهم‌ترین موانع توسعه این بخش است. این وضعیت علاوه بر کاهش شفافیت و اعتماد فعالان بازار، موجب کندی نوآوری و ناهماهنگی در سیاست‌های محتوایی کشور شده است.

در مقابل، تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد که بسیاری از کشورها با تدوین قوانین جامع و تشکیل نهادهای مستقل تنظیم‌گر توانسته‌اند توازن میان آزادی رسانه، رقابت سالم و مسئولیت‌پذیری پلتفرم‌ها را برقرار کنند. بهره‌گیری از این الگوها، همراه با تکیه بر ظرفیت‌های داخلی، می‌تواند مسیر سیاست‌گذاری در ایران را به سمت انسجام و کارآمدی هدایت کند.

در نهایت، دستیابی به نظام تنظیم‌گری مؤثر در این حوزه مستلزم سه اقدام کلیدی است: تدوین قانون جامع و شفاف، تفکیک نقش سیاست‌گذار از مجری و ذی‌نفع، و مشارکت فعال صنف و بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌سازی. تحقق این موارد می‌تواند زمینه‌ساز رشد اقتصادی صنعت رسانه دیجیتال، ارتقای محتوای بومی، و افزایش اعتماد عمومی به نظام حکمرانی رسانه‌ای کشور شود.

مراجع

- [۱] "آیین‌نامه ساماندهی و توسعه رسانه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی دیجیتال"، مصوبه هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۵/۲۴.
- [۲] "دستورالعمل عدالت رسان‌های و حفاظت از رقابت در رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر"، ساترا، ۱۴۰۰.
- [۳] "دستورالعمل صدور مجوز برای رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی"، ساترا.
- [۴] "VOD چیست و انواع آن کدام است؟"، ۱۴۰۱، <https://pvst.ir/ck0>.
- [5] <https://satra.ir/fa>
- [۶] سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر، معاونت فضای مجازی صدا و سیما، سازمان-تنظیم-مقررات-صوت-و-تصویر-فراگیر <http://iribcs.ir/tag>
- [۷] "پلتفرمی شدن و مساله حاکمیت رسانه‌ای"، مجموعه گزارش‌های حاکمیت رسان‌های در عصر دیجیتال، ساترا، پاییز ۱۴۰۰.
- [8] IRF (International Regulatory Forum), Bundesnetzagentur (BNetzA), 2021. https://www.iicom.org/event/international-regulators-forum-2021#tab_speakers
- [9] "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council ", European Commission, 2018.
- [۱۰] "دستورالعمل جدید سرویس‌های رسانه‌ای دیداری شنیداری، تبدیل پلتفرم‌های میزبان ویدئو به تنظیم‌گران رسانه‌های خصوصی"، ساترا، ۱۳۹۹.



پژوهشگاه ارتباطات
و فناوری اطلاعات
(مرکز تحقیقات مخابرات ایران)

نشانی: تهران، انتهای خیابان کارگر شمالی،

پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات

ایمیل: info@itrc.ac.ir